

**Audience publique du 8 février 2012**

Recours formé par  
Monsieur ... et consort, ...  
contre une décision de la commission instituée sur base  
du règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983  
en matière d'aides au logement

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 28232 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 28 mars 2011 par Maître Marc Elvinger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., ..., et de son épouse Madame ..., ..., les deux de nationalité luxembourgeoise, demeurant ensemble à L-..., tendant à l'annulation d'une décision du 6 mai 2010 de la commission instituée sur base du règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 concernant les aides au logement, leur refusant le paiement d'une subvention d'intérêt ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 10 juin 2011 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 8 juillet 2011 par Maître Marc Elvinger au nom des demandeurs ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 19 août 2011 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision attaquée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Romain Viard, en remplacement de Maître Marc Elvinger, et Madame le délégué du gouvernement Betty Sandt en leurs plaidoiries respectives.

---

Par un courrier du 15 juillet 2009, le responsable du service des aides au logement au sein du ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement s'adressa à Monsieur ... pour l'informer de ce qu'il sera procédé, sur le fondement de l'article 27 du règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 fixant les mesures d'exécution relatives aux primes et subventions d'intérêt en faveur du logement prévues par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 », à une révision de son dossier concernant les aides en intérêts qu'il touchait.

Dans ce contexte, le prédit service réclama en date du 4 janvier 2010 à Monsieur ... un certificat de la part de l'administration communale attestant le changement de résidence de ses

deux enfants, avec l'information que des enfants non déclarés à l'adresse du logement subventionné ne pourraient pas être considérés pour le calcul des aides.

Par courrier du 1<sup>er</sup> février 2010, Monsieur ... et son épouse, Madame ..., ci-après désignés par « les conjoints ... », informèrent le service des aides au logement de ce qu'il n'y aurait pas eu changement de résidence de leurs enfants, tout en rappelant les termes d'un courrier de leur part du 1<sup>er</sup> août 2007, aux termes duquel les deux enfants seraient déclarés dans la commune de résidence de leurs grands-parents pour les seuls besoins de leur scolarisation.

Par un courrier du 6 mai 2010, la commission instituée sur base du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983, ci-après dénommée « la commission », informa Monsieur ... de ce qu'elle avait dû refuser le paiement de la subvention d'intérêt à partir du mois de septembre 2009. Ledit courrier est libellé comme suit :

*« Se référant à l'affaire émarginée, la commission, instituée sur base du règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 concernant les aides au logement et composée de Mme ..., MM. ..., ..., ... et ..., est au regret de vous informer qu'elle a dû refuser le paiement de la subvention d'intérêt pour votre compte prêt (...) à partir de septembre 2009. En effet, le revenu imposable de Mme ... et de M. ... pour l'année 2008 au montant de (...) euros dépasse la limite admissible de 37 531,45 euros pour un ménage sans enfant à charge, fixée conformément aux articles 3 et 23 du prédit règlement grand-ducal.*

*La présente décision a été prise à l'unanimité des voix. (...) ».*

Par courrier de leur mandataire du 6 août 2010, adressé au ministre du Logement, les conjoints ... firent introduire un recours gracieux contre la prédite décision du 6 mai 2010.

Par décision du 27 décembre 2010, la commission informa les conjoints ... de ce que sa décision du 6 mai 2010 était maintenue, aux termes de la motivation suivante :

*« En réponse à votre lettre reçue le 20 août 2010, la commission, instituée sur base du règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 concernant les aides au logement et composée de Mme ..., MM. ..., ..., ... et ..., est au regret de vous informer qu'elle doit maintenir sa décision du 6 mai 2010 étant donné que jusqu'à présent aucun élément nouveau susceptible d'influencer la décision de la prédite commission n'est intervenu.*

*En effet, l'article 5 du prédit règlement grand-ducal dispose entre autres que : « (...) Les enfants à prendre en considération pour les besoins du présent règlement sont ceux pour lesquels le requérant touche des allocations familiales, qui habitent ensemble avec celui-ci le logement subventionné et qui y sont déclarés. ».*

*Etant donné qu'il ressort du dossier que les enfants ... et ... sont déclarés à l'adresse de leurs grands-parents, force est de constater qu'ils ne sont pas déclarés à l'adresse du logement faisant l'objet du dossier en question.*

*Du fait que Monsieur et Madame ... nous ont informés par écrit le 1<sup>er</sup> février 2010 et le 27 avril 2010 qu'il n'y aura pas de changement d'adresse concernant les enfants, ceux-ci ne sont plus considérés pour le calcul des aides au logement à partir de la révision du mois de septembre 2009.*

*Partant, le revenu imposable de Monsieur et Madame ... pour l'année 2008 au montant de (...) euros dépasse la limite admissible de 37 531,45 euros pour un ménage sans enfants à charge, fixée conformément aux articles 2 et 3 du règlement grand-ducal susmentionné.*

*La présente décision a été prise à l'unanimité des voix. (...) ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 28 mars 2011, les consorts ... ont fait introduire un recours tendant à l'annulation de la décision précitée du 6 mai 2010 prise par la commission.

Dans la mesure où aucune disposition légale n'instaure un recours au fond en la présente matière, seul un recours en annulation a valablement pu être introduit contre la décision litigieuse.

Ledit recours, introduit par ailleurs dans les formes et délai de la loi, est dès lors recevable.

A l'appui de leur recours, les demandeurs déclarent être mariés et avoir deux enfants à leur charge. Ils auraient contracté des dettes pour acquérir un logement en mars 2006 permettant de loger les quatre membres de leur famille. Ils auraient introduit en date du 1<sup>er</sup> août 2007 une demande en vue de l'obtention d'aides au logement et, à ce moment-là, ils auraient précisé que leurs deux enfants seraient inscrits dans la commune de résidence des grands-parents pour des raisons de scolarisation. A la suite de cette demande, une aide en intérêts leur aurait été accordée jusqu'au mois d'août 2009. Ils précisent encore que dans le cadre de la révision de leur dossier auprès du service des aides au logement, ils auraient informé ledit service de leur impossibilité de fournir un certificat de changement de résidence de leurs enfants en raison de la scolarisation de ceux-ci et en raison du fait que ceux-ci seraient gardés par les grands-parents pour des raisons professionnelles. S'ils admettent que le service des aides au logement les aurait informés du règlement grand-ducal du 14 mai 2009 permettant aux enfants d'être inscrits au domicile des parents et de fréquenter une école d'une autre commune, les demandeurs précisent que la commune de scolarisation de leurs enfants leur aurait indiqué qu'il n'existerait aucune certitude que ceux-ci pourraient continuer à fréquenter l'école dans la commune de résidence des grands-parents à défaut d'y être déclarés. Les demandeurs soulignent encore que d'autres administrations telles que la caisse nationale des prestations familiales ainsi que l'administration des Contributions directes auraient accepté le fait que leurs enfants sont inscrits dans une autre commune pour des raisons de scolarisation.

En droit, les demandeurs soutiennent que l'article 5, alinéa 2 du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 violerait la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ci-après désignée par « la loi du 25 février 1979 », et demandent au tribunal administratif d'écarter l'application de ladite disposition réglementaire contraire à la loi sur le fondement de l'article 95 de la Constitution.

Ils invoquent ainsi, en premier lieu, une violation de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 25 février 1979 en ce que ledit article 1<sup>er</sup> se référerait à des familles ayant des enfants à charge, tandis que l'article 5, alinéa 2 du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 ajouterait une condition non prévue par la loi en exigeant que les enfants soient déclarés dans le logement

subventionné. A cet égard, ils soulignent que si les deux premières conditions imposées par l'article 5, alinéa 2 du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983, à savoir que les demandeurs de l'aide doivent toucher des allocations familiales pour les enfants à prendre en compte et que ces enfants habitent ensemble avec eux dans le logement subventionné, paraîtraient raisonnables pour attester que les enfants sont à charge du bénéficiaire de la subvention d'intérêts, la condition tenant à la déclaration des enfants dans la commune de situation du logement subventionné serait sans rapport avec la question de savoir si les enfants sont à charge. Les demandeurs soulignent ainsi qu'ils auraient à leur charge leurs deux enfants, que ceux-ci vivraient avec eux, qu'ils exerceraient seuls le droit de garde sur eux et qu'ils toucheraient les allocations familiales et bénéficieraient d'un abattement forfaitaire accordé par l'administration fiscale en considération de leurs deux enfants. Leurs deux enfants ne seraient inscrits dans la commune de résidence des grands-parents qu'à des fins de scolarisation pour leur assurer une place dans les établissements scolaires de cette commune où ils pourront être récupérés à la fin de l'école par les grands-parents.

D'autre part, les demandeurs invoquent une violation de l'article 14, alinéa 2 de la loi du 25 février 1979, faisant dépendre les subventions d'intérêts de la capacité de remboursement des emprunteurs. Ils donnent à considérer que le fait qu'ils ont à leur charge leurs deux enfants pèserait inéluctablement sur leur capacité de remboursement même si ces enfants sont déclarés dans la commune de résidence de leurs grands-parents pour des besoins de scolarisation uniquement. La condition de déclaration des enfants à l'adresse du logement subventionné ne permettrait ainsi ni de refléter la situation de famille, ni ne permettrait-elle de prendre en compte la capacité de remboursement des demandeurs, critère pourtant pris en compte par la loi dans la différenciation des subventions d'intérêt.

Ils concluent que l'article 5, alinéa 2 du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 excèderait ainsi le cadre légal posé par les articles 1<sup>er</sup> et 14 de la loi du 25 février 1979, de sorte qu'il y aurait lieu d'écarter son application sur le fondement de l'article 95 de la Constitution.

Les demandeurs invoquent ensuite une violation du principe de l'égalité devant la loi consacré par l'article 10bis de la Constitution.

Ils font valoir qu'ils seraient considérés comme un ménage sans enfants à charge en raison du fait que leurs enfants ne sont pas inscrits dans la commune de résidence de leurs parents tel que cela serait exigé de façon illégale par l'article 5, alinéa 2 du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983. Si leurs enfants avaient été déclarés dans leur commune de résidence, la situation de famille aurait été exactement la même en ce qui concerne la capacité de remboursement de leur emprunt.

Ils concluent que le critère de la déclaration des enfants dans la commune de situation du logement subventionné ne serait ni rationnellement justifié, ni adéquat, ni proportionné au but poursuivi par le législateur. Cette condition serait discriminatoire, de sorte que la décision attaquée, tirant son fondement de ce critère, manquerait de base légale et devrait partant encourir l'annulation.

Enfin, les demandeurs invoquent une violation du principe général du droit de la confiance légitime. A cet égard, ils soulignent que leur situation familiale serait inchangée depuis le jour de la demande en obtention de la première aide jusqu'à aujourd'hui. Ils donnent à considérer que la subvention d'intérêt leur aurait été accordée après l'entrée en vigueur du

règlement grand-ducal du 12 juin 2004 ayant introduit la version actuelle de l'article 5 du règlement grand-ducal critiqué, et sans que la condition d'inscription des enfants ait été vérifiée dans leur chef.

Dans son mémoire en réponse, le délégué du gouvernement donne à considérer que l'article 5 du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 imposerait comme condition que les enfants soient déclarés dans la commune de situation du logement subventionné, et que par courrier du 1<sup>er</sup> août 2007 les demandeurs auraient informé le service des aides au logement que leurs deux enfants ne sont pas déclarés dans cette commune. Si la commission avait dans sa séance du 4 octobre 2007 accordé une aide en intérêts aux demandeurs en prenant en considération leurs deux enfants, il s'agirait-là d'un traitement d'exception en faveur d'enfants non déclarés à l'adresse de leurs parents dans les hypothèses où ce changement d'adresse avait été fait pour des raisons de scolarisation ou d'inscription dans une crèche. Le représentant étatique explique cette faveur par la circonstance qu'avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation portant organisation de l'enseignement fondamental, il n'aurait existé aucune possibilité légale pour des parents de demander l'admission de leurs enfants dans une école d'une autre commune que celle de leur résidence, de sorte que jusqu'en 2009, la commission aurait interprété la législation et la réglementation concernant les aides au logement d'une manière extrêmement large dans l'intérêt des demandeurs d'une subvention d'intérêt ayant un ou plusieurs enfants non déclarés à l'adresse de leurs parents. Depuis la nouvelle législation relative à l'enseignement fondamental permettant dorénavant aux parents de demander l'admission de leurs enfants dans une école d'une commune autre que celle de leur résidence sans avoir à les déclarer dans cette commune, la commission n'aurait plus jugé opportune de maintenir cette faveur. En précisant qu'une demande de remboursement rétroactive des aides d'ores et déjà touchées par les demandeurs serait inéquitable, le délégué du gouvernement souligne que la commission se serait limitée d'arrêter pour le futur le paiement de la subvention d'intérêts.

Le délégué du gouvernement ajoute encore que l'attitude d'autres administrations à l'égard du fait que les enfants des demandeurs ne sont pas déclarés dans la commune de résidence de leurs parents n'aurait aucune incidence dans la présente affaire puisque les aides individuelles au logement seraient soumises à une législation spécifique.

En ce qui concerne le moyen fondé sur une violation de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 25 février 1979, la partie étatique souligne que ledit article 1<sup>er</sup> ne contiendrait pas des obligations à respecter, mais uniquement des objectifs généraux. Il ajoute que la condition tenant à la déclaration des enfants au domicile des parents ne serait pas une condition exorbitante au sens de la loi.

Quant à l'article 14 de la loi du 25 février 1979, le délégué du gouvernement précise que ladite disposition permettrait la fixation des modalités d'exécution relatives à l'octroi d'une subvention d'intérêt par voie d'un règlement grand-ducal, en l'occurrence celui du 23 juillet 1983, qui n'aurait jusqu'alors pas posé de problème majeur en ce qui concerne la condition de déclaration à l'adresse du logement subventionné.

Il conclut que l'article 5 du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 étant clair, la commission n'aurait eu aucun pouvoir d'appréciation pour prendre une autre décision que celle qu'elle a prise en l'espèce.

En ce qui concerne le moyen fondé sur une violation du principe d'égalité devant la loi, le représentant étatique donne à considérer que le règlement grand-ducal litigieux fixerait les conditions d'obtention pour les primes et subventions d'intérêt qui seraient applicables sans aucune distinction à tous les demandeurs d'une aide au logement.

Enfin, le délégué du gouvernement soutient qu'au regard de la clarté de l'article 5 du règlement grand-ducal litigieux et de la nouvelle législation en matière de scolarisation des enfants, il y aurait encore lieu de rejeter le moyen fondé sur une violation du principe général du droit de la confiance légitime qui serait totalement « *inopportun* » en la présente affaire.

Dans leur mémoire en réplique, les demandeurs estiment que la commission aurait disposé en 2007, tout comme en 2010, d'un pouvoir d'appréciation quant à l'application de l'alinéa 2 de l'article 5 du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983, de manière qu'elle n'aurait pas eu à faire application de la condition incriminée par eux.

En ce qui concerne la référence faite par la partie étatique à l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation en matière d'organisation de l'enseignement fondamental, les demandeurs donnent à considérer que malgré cette législation, aucune certitude ne leur pourrait être donnée par la commune dans laquelle leurs enfants sont scolarisés qu'en cas de changement d'adresse ils pourront demeurer inscrits à ladite école. Tout en admettant que l'article 20 de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental permet aux parents de faire une demande d'admission de leurs enfants dans une école d'une autre commune que celle de leur résidence, ils soulignent que cette admission dépendrait de la disponibilité des places dans l'école en question. Les demandeurs en concluent que la commission ne pourrait justifier la cessation d'une faveur accordée dans le passé, en se basant sur la simple possibilité juridique de demander l'admission d'un enfant dans une école d'une autre commune que celle de sa résidence effective.

Les demandeurs donnent encore à considérer que les faits de l'espèce démontreraient que la condition de la déclaration des enfants dans la commune de situation du logement subventionné ne pourrait avoir aucun lien avec la résidence effective des enfants et la charge en résultant pour eux. En imposant la condition litigieuse, le règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 contreviendrait ainsi à la réalisation des objectifs prévus à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 25 février 1979.

Les demandeurs donnent ensuite à considérer que le règlement grand-ducal du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ayant abrogé le règlement grand-ducal du 23 juillet 1983, prévoirait désormais la prise en considération de tout enfant à charge et que, par ailleurs, les certificats d'imposition constitueraient les pièces privilégiées pour vérifier le droit ou non à une aide au logement. Ils soulignent que le règlement grand-ducal du 5 mai 2011, précité, aurait abandonné au titre des conditions d'obtention de la subvention d'intérêt la condition consistant à exiger que les enfants soient déclarés dans la commune de situation du logement, en renvoyant à ce titre à son article 39, ce qui confirmerait dès lors que la condition litigieuse ne se justifierait pas au regard de la loi de base du 25 février 1979.

Dans son mémoire en duplique, le délégué du gouvernement rétorque que contrairement à ce qui est soutenu par les demandeurs, le nouveau règlement grand-ducal du 5

mai 2011, précité, maintiendrait la condition de la déclaration des enfants à l'adresse du logement subventionné.

La décision déferée est fondée sur le constat que le revenu imposable des demandeurs dépasse la limite admissible du revenu pour un ménage sans enfants à charge fixé conformément aux articles 3 et 23 du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983. Il s'ensuit que la commission n'a pas pris en considération les deux enfants des demandeurs, qui certes vivent ensemble avec ces derniers, mais qui, pour des raisons de scolarisation, sont déclarés dans la commune de résidence de leurs grands-parents.

En l'espèce, le litige tourne dès lors autour de la question de savoir si les enfants des demandeurs, bien qu'ils ne soient pas déclarés à l'adresse du logement subventionné, sont à considérer comme des enfants à charge au sens des dispositions précitées de la loi du 25 février 1979 ainsi que de son règlement d'exécution du 23 juillet 1983 en ce qui concerne la fixation des seuils de revenu dont dépend l'octroi d'une subvention d'intérêt.

Aux termes de l'article 14 de la loi du 25 février 1979, inscrit sous le point 3 intitulé « *subventions d'intérêt* » du chapitre 2 de ladite loi : « *L'Etat est autorisé à accorder des subventions d'intérêt aux personnes qui ont contracté des dettes en vue de la construction, de l'acquisition et de l'amélioration d'un logement et qui remplissent les conditions pour l'octroi des primes prévues à l'article 11 ci-dessus.*

*Les subventions d'intérêt sont différenciées suivant la situation de revenu et de famille de façon à réduire la charge d'intérêt en fonction de la capacité de remboursement des emprunteurs.*

*Un règlement grand-ducal fixera les modalités d'exécution du présent article, et notamment un montant jusqu'à concurrence duquel les prêts sont pris en considération pour l'octroi de subventions d'intérêt* », tandis que l'article 11 de la même loi définit les conditions que doivent remplir les ménages, en ce qu'il est requis qu'il s'agisse de ménages:

- « a) auxquels le logement en question sert d'habitation principale et permanente ;*
- b) qui ne sont ni propriétaires ni usufruitiers d'un autre logement, sauf si la construction ou l'acquisition doit permettre à deux générations exploitant en commun une entreprise agricole, artisanale ou commerciale, de vivre dans des logements séparés ;*
- c) qui répondent aux conditions de revenu à fixer par règlement grand-ducal ;*
- d) qui respectent les critères de surface utile d'habitation à fixer par règlement grand-ducal. »*

L'article 3 du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 définit les conditions de revenu dont dépend l'octroi de la subvention d'intérêt et en vertu de l'article 23 du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 : « *Le taux de la subvention d'intérêt est fixé suivant le revenu et la situation de famille des bénéficiaires, conformément aux tableaux annexés au présent règlement, sans que le taux de la subvention d'intérêt puisse dépasser le taux de base fixé à 1,75 % (...).* ». Il se dégage des annexes du prédit règlement grand-ducal que plus particulièrement la subvention d'intérêt dépend du revenu du demandeur de l'aide, étant précisé que les plafonds des revenus à prendre en compte varient plus particulièrement en fonction des enfants faisant partie dudit ménage.

Enfin, aux termes de l'article 5, alinéa 2 du même règlement : « *Les enfants à prendre en considération pour les besoins du présent règlement sont ceux pour lesquels le requérant touche des allocations familiales, qui habitent ensemble avec celui-ci le logement subventionné et qui y sont déclarés.* »

Dans la mesure où, en vertu de l'article 5, alinéa 2 du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983, les enfants à prendre en considération au titre dudit règlement doivent plus particulièrement être déclarés dans le logement subventionné, et qu'en vertu des dispositions précitées de l'article 23 du même règlement le taux de la subvention d'intérêt dépend notamment de la situation familiale des bénéficiaires et dans la mesure où il est constant en cause que les deux enfants des demandeurs, s'ils vivent dans le ménage des demandeurs, sont déclarés auprès de la commune de résidence de leurs grands-parents pour des besoins de scolarisation, c'est en principe en conformité avec les dispositions du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 que la commission a retenu que les deux enfants des demandeurs ne peuvent pas être pris en considération pour le calcul des aides.

Les demandeurs soutiennent que l'application de l'article 5, alinéa 2 du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 devrait être écartée sur le fondement de l'article 95 de la Constitution, au motif que la condition de déclaration au logement subventionné y prévue serait contraire aux articles 1<sup>er</sup> et 14 de la loi du 25 février 1979.

Aux termes de l'article 95 de la Constitution : « *Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois (...)* ».

A l'appui de leur moyen fondé sur une violation des articles 1<sup>er</sup> et 14 de la loi du 25 février 1979, les demandeurs soutiennent, d'une part, que le règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 imposerait des conditions dépassant le cadre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 25 février 1979 et, d'autre part, que la condition de la déclaration des enfants à l'adresse du logement subventionné ne reflèterait pas la situation de famille, ni d'ailleurs la capacité de remboursement pourtant définie comme critère de différenciation des subventions d'intérêt par l'article 14, alinéa 2 de la prédite loi.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 25 février 1979 : « *La présente loi a pour objet de promouvoir : (...)*

*- l'accession à la propriété immobilière notamment des personnes à revenu modeste et des familles ayant des enfants à charge (...)* », tandis qu'en vertu de l'article 14, alinéa 2 de la même loi, « *les subventions d'intérêt sont différenciées suivant la situation de revenu et de famille de façon à réduire la charge d'intérêt en fonction de la capacité de remboursement des emprunteurs* ».

Dans le cadre du contrôle judiciaire de la conformité d'un règlement avec la loi, les juridictions examinent si les dispositions réglementaires sont conformes à la loi et si elles ne dépassent pas les limites de ce qui est nécessaire pour assurer l'exécution de la loi, au sens de la Constitution. Le pouvoir réglementaire a la mission de tout faire ce qui est indispensable pour assurer l'exécution de la loi, mais il est impuissant de compléter celle-ci, de la restreindre, de la modifier ou de la rectifier. Il appartient au pouvoir exécutif de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit, mais le pouvoir



exécutif ne peut étendre, ni restreindre la portée de la loi (cf. Pierre Pescatore, Introduction à la science du droit, page 156).

Il convient de prime abord de relever que, tel que cela a été soulevé par le délégué du gouvernement, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 25 février 1979 ne fait que déterminer les objectifs généraux de la loi, sans qu'il fixe des conditions concrètes auxquelles les demandeurs des différentes aides étatiques en matière de logement doivent répondre et fixées par le règlement grand-ducal, de sorte que les demandeurs ne sauraient se prévaloir de ce que l'article 5, alinéa 2 du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 dépasserait le cadre tracé par le seul article 1<sup>er</sup> de la prédite loi pris isolément. Il convient cependant de relever que ledit article 1<sup>er</sup>, lu ensemble avec les dispositions des articles 11 et 14 de la même loi, permet de dégager l'objectif du législateur plus particulièrement en matière d'octroi des subventions d'intérêt ainsi que les conditions générales auxquelles celui-ci a entendu subordonner l'octroi de ces aides.

En effet, si l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 25 février 1979 renvoie à la notion de « *familles ayant des enfants à charge* », l'article 14 de la même loi différencie les subventions d'intérêt « *suivant la situation de revenu et de famille afin de réduire la charge d'intérêt en fonction de la capacité de remboursement des emprunteurs* », tandis que l'article 11 de la même loi, auquel renvoie l'article 14 dans son alinéa 1<sup>er</sup>, fait référence à des conditions de revenus devant être respectées, qui sont fixées par voie de règlement grand-ducal.

Il se dégage de l'économie des dispositions précitées que les subventions d'intérêt sont accordées en fonction de la situation de revenu et de famille des demandeurs des aides dans le but de réduire la charge d'intérêt en fonction de la capacité de remboursement des emprunteurs, l'objectif de la loi étant justement entre autres de permettre notamment aux familles ayant des enfants à charge d'accéder à la propriété immobilière.

Il s'ensuit que la prise en compte d'enfants à charge comparée à la situation de revenu des demandeurs de l'aide, constitue une condition se dégageant des termes de la loi, l'intention du législateur étant celle de prendre en compte l'existence des enfants uniquement pour autant qu'ils sont à charge des demandeurs de l'aide, et qu'ainsi ils ont une influence sur la capacité de remboursement des emprunteurs.

L'article 5, dernier alinéa du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 définit ainsi les conditions dans lesquelles les enfants sont susceptibles d'être pris en considération pour l'octroi des aides. En l'occurrence, le demandeur des aides doit toucher des allocations familiales pour les enfants, ceux-ci doivent habiter ensemble avec lui le logement subventionné et ils doivent y être déclarés.

Ces trois conditions ont en commun qu'elles tendent à garantir que les enfants ne sont pris en considération que pour autant qu'ils sont effectivement à charge des demandeurs de l'aide et qu'ainsi ils réduisent la capacité de remboursement des emprunteurs. Afin de garantir que l'objectif du législateur, à savoir celui de favoriser l'accession à la propriété immobilière plus particulièrement des familles ayant des enfants à charge, soit atteint, c'est dans la ligne de l'intention du législateur telle qu'exprimée dans la loi du 25 février 1979 que le pouvoir réglementaire a déterminé des conditions de manière à garantir le lien entre le logement subventionné et la capacité de remboursement des demandeurs de l'aide. C'est dans ces conditions qu'il est exigé entre autres que les enfants doivent habiter ensemble avec les demandeurs des subventions d'intérêt le logement subventionné et qu'à titre de preuve que les

enfants y habitent effectivement, il est requis qu'ils y soient déclarés. Il s'ensuit que la condition tenant à l'obligation de déclarer les enfants à l'adresse du logement subventionné n'excède pas le cadre tracé par la loi du 25 février 1979, dans la mesure où il se dégage clairement des termes de ladite loi que l'octroi des subventions d'intérêt est différencié suivant la situation de famille des demandeurs et que l'objectif est de garantir l'accèsion à la propriété immobilière aux familles ayant des enfants à charge impliquant forcément que les enfants doivent habiter le logement subventionné.

Il s'ensuit que le moyen fondé sur une non-conformité de l'article 5 du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 par rapport aux articles 1<sup>er</sup> et 14 de la loi du 25 février 1979 est à rejeter comme étant non fondé.

Quant au moyen tiré d'une violation du principe d'égalité des citoyens devant la loi, tel que prévu par l'article 10bis de la Constitution, en ce que la condition d'inscription des enfants à l'adresse du logement subventionné serait discriminatoire, il convient de rappeler que ledit principe d'égalité interdit de traiter de manière différente des situations similaires, à moins que la différenciation ne soit objectivement justifiée. Il appartient par conséquent aux pouvoirs publics de traiter de la même façon tous ceux qui se trouvent dans la même situation de fait et de droit. Par ailleurs, lesdits pouvoirs publics peuvent, sans violer le principe de l'égalité, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents, à condition que les différences instituées procèdent de disparités objectives, qu'elles soient rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but (cf. trib. adm. 6 décembre 2000, n° 10019 du rôle, Pas. adm. 2010, V° Lois et Règlements, n° 3 et autres références y citées).

Or, il convient de relever que les conditions prévues à l'article 5, alinéa 2 du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 et plus précisément celle tenant à la déclaration des enfants au logement subventionné sont applicables de manière identique à toutes les familles ayant des enfants. S'il est vrai que les demandeurs dont les enfants sont inscrits dans la commune de résidence des grands-parents pour des raisons de scolarisation exclusivement se trouvent, le cas échéant, dans la même situation de fait quant à la charge financière engendrée par leurs enfants que des parents dont les enfants sont déclarés au logement subventionné, il n'en reste pas moins que la condition tenant à la déclaration des enfants à l'adresse du logement subventionné est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée par rapport au but poursuivi par le législateur tel qu'il est inscrit à l'article 1<sup>er</sup> précité de la loi du 25 février 1979, à savoir celui de promouvoir l'accèsion à la propriété immobilière notamment des familles ayant des enfants à charge. En effet, la condition tend à garantir que les aides soient accordées uniquement dans la mesure où les enfants sont à charge du ménage, impliquant que les enfants doivent vivre dans le logement subventionné, étant précisé que cette situation de fait est objectivement vérifiée par la circonstance que les enfants sont déclarés au logement subventionné.

Il s'ensuit que le moyen fondé sur une violation du principe d'égalité est à déclarer non fondé.

Les demandeurs font enfin état d'une violation du principe général du droit à la confiance légitime.

La partie étatique fait en substance valoir que malgré la circonstance que les demandeurs n'avaient pas rempli la condition tenant à la déclaration des enfants au logement

subventionné, ceux-ci avaient pourtant été considérés comme ayant des enfants à charge, puisque la commission avait accordé une faveur aux demandeurs eu égard à la circonstance que le défaut de déclaration s'expliquait par des raisons scolaires, mais que cette faveur ne se justifierait plus actuellement en raison du changement de la législation scolaire permettant dorénavant la scolarisation des enfants dans une commune autre que celle de leur résidence.

En vertu du principe général de la confiance légitime, l'administré peut exiger de l'autorité administrative qu'elle se conforme à une attitude qu'elle a suivie dans le passé, ledit principe protégeant l'administré contre les changements brusques et imprévisibles de l'administration.

Or, un administré ne peut prétendre au respect d'un droit acquis que si, au-delà de ses attentes, justifiées ou non, l'autorité administrative a créé à son profit une situation administrative acquise et réellement reconnue ou créé un droit subjectif dans son chef. Ce n'est qu'à cette condition que peut naître dans le chef d'un administré la confiance légitime que l'administration respectera la situation par elle créée, les deux notions de droits acquis et de confiance légitime étant voisines (Cour adm. 29 janvier 2009, n° 24966C du rôle, disponible sous [www.jurad.etat.lu](http://www.jurad.etat.lu)).

Néanmoins, à l'exception de droits subjectifs définitivement acquis, qui ne sauraient être rétroactivement anéantis par l'administration, alors même qu'ils auraient le cas échéant été illégalement créés, celle-ci peut en principe changer pour l'avenir, une situation administrative créée au bénéfice d'un administré dès lors que les conditions légales pour le changement de cette situation sont données (Cour adm. 29 janvier 2009, n° 24966C du rôle, précité, Pas. adm. 2010, V° Lois et Règlements, n° 14).

Plus particulièrement, la protection de l'administré à travers le principe général du droit de la confiance légitime ne saurait jouer au cas où la pratique adoptée par l'administration n'était pas conforme à la loi (cf. trib. adm. 9 juin 1997, n° 9781 du rôle, Pas. adm. 2010, V° Lois et Règlements, n° 14). Dans cette dernière hypothèse, l'administré ne saurait imposer à l'administration de maintenir pour l'avenir son attitude antérieure.

En l'espèce, l'Etat ne remet pas en cause l'octroi des aides litigieuses pour le passé, mais entend modifier sa position pour le futur.

Force est de constater que l'article 5 précité du règlement grand-ducal du 23 juillet 1983 prévoit clairement, parmi d'autres conditions à remplir par les demandeurs d'une subvention d'intérêt, celle que les enfants à prendre en considération doivent être déclarés au logement subventionné. Il est constant que les enfants des demandeurs n'y sont pas déclarés. Si, dans le passé, des subventions d'intérêt ont été accordées aux demandeurs, il n'est pas contesté que ceux-ci ne remplissaient pas la condition tenant à la déclaration des enfants au logement subventionné, de sorte que la décision d'accorder les aides en considération des deux enfants des demandeurs est le résultat d'une simple faveur de l'administration, mais n'était pas, contrairement à ce qui est soutenu par les demandeurs, conforme à la loi et à son règlement d'application. L'octroi des aides dans le passé n'ayant pas été conforme à la loi, mais le fruit d'une simple tolérance, les demandeurs ne peuvent pas, au regard des principes énoncés ci-dessus, prétendre, sur le fondement du principe de la confiance légitime, au maintien pour l'avenir des aides. Le moyen fondé sur une violation du principe de la confiance légitime est dès lors à rejeter pour ne pas être fondé.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours en annulation n'est fondé en aucun de ses moyens, de sorte qu'il est à rejeter.

**Par ces motifs,**

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond, le déclare non justifié ;

partant, en déboute ;

condamne les demandeurs aux frais.

Ainsi jugé par :

Martine Gillardin, vice-président,  
Annick Braun, premier juge,  
Andrée Gindt, juge,

et lu à l'audience publique du 8 février 2012 par le vice-président, en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri

s. Martine Gillardin

**Reproduction certifiée conforme à l'original**

Luxembourg, le 09.02.2012  
Le Greffier du Tribunal administratif